

## Tilburg University

### Inkomensprijzen en Inkomensverdeling

van Gemert, H.G.; van den Ende, L.J.M.

*Published in:*  
ESB

*Publication date:*  
1977

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Gemert, H. G., & van den Ende, L. J. M. (1977). Inkomensprijzen en Inkomensverdeling. *ESB*, 62(3129), 1110-1116.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Inkomensprijzen en inkomensverdeling

DRS. L.J.M. VAN DEN ENDE  
DRS. H.G. VAN GEMERT\*

*Mede naar aanleiding van kamervragen is op het Ministerie van Financiën een studie gaande naar de werking en effecten van inkomensprijzen. Vooral het verschijnsel dat een toename van het bruto-inkomen door de werking van inkomensafhankelijke subsidies in sommige gevallen niet of nauwelijks gepaard gaat met een toename van het besteedbaar inkomen, is regelmatig aan de orde gesteld. De auteurs, medewerkers van het Ministerie van Financiën, pogen te komen tot een genuanceerde benadering van het verschijnsel inkomensprijzen. Naast de gevolgen voor de marginale druk bezien zij ook de bestedingsverruimende en inkomensnivellerende effecten. Tevens wordt aandacht besteed aan de omvang van de groepen waarvoor cumulatieve optreedt.*

Het verschijnsel „inkomensprijzen” krijgt hoe langer hoe meer aandacht in pers, vakbladen en parlement 1). Mede ook naar aanleiding van vragen van Dr. W. Drees, tot voor kort lid van de Tweede Kamer, is op het Ministerie van Financiën een studie gaande naar dit verschijnsel. Hoewel deze studie nog geenszins is afgerond, kunnen enkele partiële resultaten reeds thans worden vermeld.

Bij „inkomensprijzen” wordt meestal in eerste instantie gewezen op twee wettelijke regelingen: het stelsel van individuele huursubsidies en het systeem van rijksstudietoelagen. De uitkeringen, die krachtens deze regelingen worden gegeven, zijn namelijk gerelateerd aan de inkomenspositie van de betrokkene, zodat de prijs voor woon- en studiediensten inkomensafhankelijk is.

Meer in het algemeen wordt het begrip inkomensprijs gehanteerd, wanneer van goederen of diensten de prijs die per standaardhoeveelheid in rekening wordt gebracht niet voor iedereen gelijk is, maar wordt uitgedrukt in een percentage van het inkomen van de ontvanger 2). Door dit systeem, dat de overheid toepast bij de prijsvorming van een aantal basisvoorzieningen, wordt bereikt dat voor lagere inkomensgroepen de individuele prijs beneden de „marktprijs” komt te liggen. Behalve de genoemde woon- en studiediensten worden ook andere overheidsvoorzieningen tegen inkomensprijzen aan de consumenten ter beschikking gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de diensten van allerlei maatschappelijke en culturele instellingen (kruisverenigingen, scholen). Het betreft hier door de overheid gesubsidieerde voorzieningen

\* Beide auteurs, werkzaam bij het Ministerie van Financiën, zijn betrokken bij een studie over werking en effecten van inkomensprijzen. Zij zijn dank verschuldigd aan hun collega Mev. Drs. J. Koenen, die een deel van de berekeningen in dit artikel uitvoerde.

1) Zie het aan het slot van dit artikel opgenomen overzicht van publikaties. In de tekst wordt daarnaar verwezen door de nummers van de publikaties in dit overzicht tussen haakjes te vermelden.

37.6 en 37.7) niet sterk zijn geconcentreerd qua relevante internationale markt, althans ons het tegendeel daarvan niet is gebleken.

De nu volgende lijst moet, gezien de aangestipte problemen, met alle reserves worden beschouwd als een eerste, voorlopige bepaling van de oligopolioïde sector van de Nederlandse economie.

12.0 Aardolie en aardgaswinning (NAM)  
19.2 Zoutwinning (AKZO)  
19.9 Overige delfstoffenwinning (19.92 UCN)  
20.2 Zuivelindustrie (o.a. Meldoc)  
20.4 Meel, gort en rijst (Wessanen en Meneba ca. 80%)  
20.5 Suikerindustrie (Suiker Unie en CSM 100%)  
20.6 Margarine, oliën en vetten (Unilever 65 à 70%)  
21.1 Zetmeel (Avebe en KSH — meer dan 50%)  
21.2 Veevoeder (Cebeco, Cargill soja, Hendrix, Unilever ca. 80%)  
21.3 Overige (o.m. 21.32 koffie/thee DE 51,5%/65%)  
21.4 Alcohol en distilleerderijen (ZNSF 65% alcoholproductie, Heineken 20% en Bols 30% van het gedestilleerd)  
21.5 Bierbrouwerijen en -mouterijen (Heineken ca. 60%)  
21.7 Tabak (Rothmans 35%, Tabacofina 36%, British American Tobacco Company 20%, Philip Morris 5%)  
28 Aardolie-industrie  
29 Chemische industrie (o.a. 29.1 Kunstmest (UKF 50%, NSM 21%, Esso Chemie 15%, Windmill 5% en Zuid Chemie 1%), vergelijkbare concentratiegraden in de overige bedrijfstakken, behalve 29.3 en 29.5; 29.71 Zeep, was- en reinigingsmiddelen (Unilever ca. 60%), sterke concentratie op deelmarkten, o.a. in 29.61 Geneesmiddelen en 29.72 Parfumerie en cosmetica)

30 Kunstmatige en synthetische garen- en vezelindustrie (wereldmarktaandeel exclusief Japan en Oostblok in 1974: Du Pont 27,1%, AKZO 19,2%, Rhône Poulenc 12,9%, Hoechst 9,6, ICI 9,2, Bayer 5,4%)  
31 Rubber- en kunststofverwerkende industrie (o.a. 31.11 Rubberbanden (Michelin 25%, Goodyear 25%, Vredestein/Goodrich 25% en 25% voor Dunlop en Uniroyal))  
33 Basismetale (EG-aandelen British steel 16%, August Thyssen 8%, Estel 7%, Wendel/Sidélor/Usinor 10%—Estel meer dan 50% van de Nederlandse markt voor staalproducten; sterke concentraties in de non-ferrosectoren)  
36 Elektrotechniek (36.1 draad en kabel (EG-aandeel van Philips ca. 70%), 36.9 overige (Philipsaandeel in wereld (excl. Japan, USA, China, Oostblok)markt voor gloeilampen 33%, tl 39%, tv kleur 27,9%, beeld- en ontvangstuizen 55%, dioden en transistors 60% enz.). In de professionele sector sterke concentraties, o.m. in elektromedische apparatuur, telecommunicatie, computers, en specialistische kapitaalgoederen)  
40 Openbare nutsbedrijven  
73/5 Zee- en luchtvaart. In de beschouwde periode spelen tamelijk effectieve internationale, door overheden nageleefde, kartelmatische prijsafspraken een belangrijke rol  
77 Communicatiebedrijven (PTT)  
81 Banken (o.a. ABN 27%, Rabo 25%, Amro 24%, NMB 10%)  
82 Verzekeringen (Leven NN 26%, Delta Lloyd 10%, Amev 13%, Ennia 12%, de schadesector is minder sterk geconcentreerd; kartelaafspraken spelen een belangrijke rol)

waarvan meestal een deel van de kosten door middel van een retributiesysteem aan de gebruiker in rekening wordt gebracht. In dit verband kan ook het recentelijk gerealiseerde voorstel genoemd worden om de hoogte van de ouderbijdrage voor kinderdagverblijven te koppelen aan het netto maandinkomen. Overigens worden niet alleen door de overheid, maar ook door de particuliere sector inkomensprijsen gehanteerd 2).

### Effecten van inkomensprijsen

Reeds bij diverse gelegenheden 3) is het verschijnsel gesignaleerd dat een toeneming van het bruto-inkomen in sommige gevallen mede door de werking van inkomensafhankelijke subsidieregelingen niet of nauwelijks gepaard gaat met een toeneming van het besteedbaar inkomen. Het is zelfs niet uitgesloten dat de situatie zich voordoet dat het besteedbaar inkomen afneemt. Hoewel belasting- en premieheffing voor een belangrijk gedeelte hiervoor verantwoordelijk zijn speelt de werking van de inkomensprijsen een steeds grotere rol. Degenen die de tegemoetkomingen ontvangen – en juist zij – worden namelijk tevens met een verzwarende van de voor hun inkomen relevante marginale druk geconfronteerd. Bij reële individuele inkomensgroei zal de overheid immers meer en meer afzien van de op grond van het herverdelingsmotief verstrekte prijssubsidies.

Het hanteren van inkomensprijsen kan tot ongewenste spanningsverschijnselen aanleiding geven 4). De verzwarende zou kunnen leiden tot een verdergaande tendens tot afwentelen. Ook is het mogelijk dat de financiële prikkel om meer te presteren erdoor afneemt (5). De neiging tot zwarte bijverdienste kan worden versterkt (3). Omdat ten slotte de opgetreden lastenverzwarende vaak pas achteraf wordt beseft, kan de sociale ontevredenheid groeien (3). In zekere zin doet zich hier een vergelijkbaar verschijnsel voor als bij de belastingheffing, al is op zich zelf bezien bij de inkomensprijsen daar minder aanleiding voor.

Een genuanceerde benadering van het verschijnsel inkomensprijsen is een eerste vereiste voor een goede analyse, m.n. omdat er in feite twee effecten tegelijkertijd optreden, n.l.:

- a. een *bestedingsverruimend* effect, dat optreedt doordat tegemoetkomingen op het gebied van wonen, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke hulp worden verstrekt, waardoor bestedingen in deze sfeer worden mogelijk gemaakt resp. andere bestedingen worden veilig gesteld;
- b. een *nivellerend* effect, dat optreedt vanwege de inkomensafhankelijkheid van genoemde tegemoetkomingen, waardoor deze vooral aan de laagstbetaalden ten goede komen.

Dit artikel gaat vooral in op het nivellerend effect. Voor een goed begrip is echter eveneens het bestedingsverruimend effect van belang, omdat hierin de primaire doelstelling van de besproken subsidies is gelegen.

Het afbouwelement in de regelingen, moet vanuit de invalshoek van de bestedingsverruiming meer gezien worden als een *neveneffect*, een constatering die overigens niets af doet aan de problematiek als zodanig die erdoor wordt opgeroepen en die voorts direct bepalend is voor de richting waarin naar oplossingen of verlichting van deze problemen moet worden gezocht.

### Nivellering en marginale druk

Met betrekking tot het nivellerende effect zijn in recente artikelen (3, 6, 9, 11) berekeningen verschenen, waarbij de cumulatieve druk op de inkomensgroei is berekend door de marginale druk van de belastingen, premies en inkomens-

afhankelijke subsidies op te tellen (*de marginale benadering*). Voor de volledigheid van de analyse worden in dit artikel dezelfde soort berekeningen gepresenteerd. Men dient echter te beseffen dat bij deze methode enig voorbehoud op zijn plaats is.

- Een eerste kanttekening bij de marginale benadering betreft de vraag of publiekrechtelijke uitkeringen (zoals huursubsidie en rijksstudietoelage) naar hun aard zodanig gelijk zijn te stellen aan publiekrechtelijke heffingen (belastingen, premies), dat optelling van marginale percentages verantwoord is. Bij bedoelde subsidies gaat het om inkomensverruimende tegemoetkomingen die tot doel hebben bepaalde bestedingen van het *gezin zelf* (wonen, studeren) mogelijk te maken dan wel andere bestedingen te handhaven, terwijl de heffingen daarentegen nodig zijn voor de financiering van *gemeenschapsvoorzieningen*. De tegemoetkomingen zijn voorts aan een bepaalde besteding gebonden en zijn bovendien evenals bijzondere belasting-aftrekposten individueel bepaald.
- Daarnaast kan tegen optelling nog het volgende worden aangevoerd. In de eerste plaats dragen inkomensprijsen veelal een tijdelijk karakter. Bij de individuele huursubsidie bijvoorbeeld verdwijnt het probleem bij verhuizing naar een eigen woning of dure huurwoning. Bij de rijksstudietoelage daalt de marginale druk met 43% (zie tabel 1) zo gauw zoon of dochter afstudeert. Daarbij geldt verder dat de daling van een tegemoetkoming of reductie gemiddeld genomen pas na 1 jaar wordt ervaren, terwijl een belastingverzwaring of toeneming van sociale premies onmiddellijk ingaat. In de tweede plaats komen de subsidies voor een groot deel terecht bij mensen met een inkomensontwikkeling die doorgaans niet leidt tot een vermindering van subsidie, omdat de tabellen jaarlijks worden aangepast (met name de niet-actieven).

Behalve door het sommeren van afzonderlijke marginale drukpercentages is de nivellerende werking der inkomensprijsen te analyseren door *verticale vergelijking* van netto inkomens incl. subsidies binnen een bepaalde bevolkingsgroep. Op die wijze lijkt een meer algemene en juiste analyse van het nivellerend effect der prijssubsidies bereikbaar. Na te gaan is dan immers in hoeverre en waar in de inkomensverhoudingen het systeem van inkomensprijsen aanleiding geeft tot onbillijkheden en knelpunten. Wanneer bijv. het ene gezin t.o.v. een ander gezin een groter bruto-inkomen heeft, terwijl het voor het overige in gelijke omstandigheden verkeert, zou het systeem der inkomensprijsen er niet toe mogen leiden, dat dit laatste gezin netto minder te besteden zou hebben. Als dergelijke vergelijkingen aktueel zijn, wordt het doel der regelingen, spreiding van bestedingsmogelijkheden, voorbij geschoten. Ook indien het netto-inkomensverschil slechts gering is, kan afhankelijk van het criterium dat men met

2) Een aantal premies van sociale verzekeringen zou men eveneens inkomensprijsen kunnen noemen. Het verstrekkingspakket van de Ziekenfondswet, de kinderbijslaguitkeringen en het AOW-pensioen zijn voor iedereen gelijk, terwijl de financiering naar rato van het inkomen plaats vindt. Bij een dergelijke redenering legt men het accent op het verzekeringskarakter van deze wetten. Wordt de sociale zekerheid, mede op grond van het permanente en verplichte karakter van de premieheffing, meer benaderd als een collectieve voorziening – hetgeen zeker wat betreft de volksverzekeringen niet onredelijk is – dan is het moeilijker om te spreken van inkomensprijsen, net zo min als dat gebeurt bij belastingheffing. In zekere zin zou men (althoewel dat in dit artikel niet gebeurt) ook de uitkeringen krachtens de Algemene Bijstandswet bij een beschouwing over inkomensprijsen kunnen betrekken, omdat eigen inkomsten in mindering worden gebracht (means test). Hetzelfde geldt voor inkomensoverdrachten uit hoofde van enkele werknemersverzekeringen.

3) Als recent voorbeeld kan de vergadering van 29 april jl. van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën worden genoemd (12).

4) Praktisch alle in het publikatieoverzicht genoemde auteurs wijzen hierop.

Tabel 1. Samenvattend overzicht van de belangrijkste publiekrechtelijke regelingen met inkomensafhankelijkheid (1976)

Inkomensprijs	Maatstaf	Marginale druk op toeneming maatstaf	Grenzen van de maatstaf waartussen inkomensafhankelijkheid bestaat
Individuele huursubsidie a)	Belastbaar jaarinkomen 1975 + 13%	Aflopend van gemiddeld 36% tot gemiddeld 12%.	f. 16.500 - f. 33.000
Rijksstudietoelage b) (1976/1977)	Belastbaar jaarinkomen 1975	continu 43%	
uitwonend thuiswonend			f. 16.590 - f. 35.900 f. 16.590 - f. 29.870
Tegemoetkoming studiekosten (1976/1977)	Belastbaar jaarinkomen 1975		
uitwonend thuiswonend reiskosten (max.)		gemiddeld 24,2% gemiddeld 15,3% gemiddeld 20,8%	f. 16.590 - f. 27.390 f. 16.590 - f. 18.750 f. 18.750 - f. 23.070
Retributie gezinsverzorging c) d)	Netto maandinkomen	gemiddeld 13% gemiddeld 26%	f. 1.070 - f. 1.500 f. 1.500 - f. 3.200
Premie bejaardenzakenfondsverzekering/vrijwillige ziekenfondsverzekering	Geschat bruto jaarinkomen 1976 e)	gemiddeld 57,0% gemiddeld 56,3% gemiddeld 13,5% gemiddeld 27,5% gemiddeld 18,4% gemiddeld 15,9%	f. 13.844 - f. 14.284 f. 14.284 - f. 14.726 f. 14.726 - f. 16.584 f. 16.584 - f. 18.441 f. 18.441 - f. 20.330 f. 20.330 - f. 22.218

a) Geen huursubsidie wordt verstrekt, indien de jaarhuur lager is dan f. 1.835 of hoger dan f. 5.850.

b) Vermindering van de studietoelage doet in het algemeen recht op kinderbijslag en kinderaftekort ontstaan.

c) Gedurende een periode langer dan 8 weken. Voor kortstondige hulp luiden de cijfers anders.

d) Indien minder dan 22 uren per week hulp wordt ontvangen, daalt de bovengrens van de inkomensafhankelijkheid. Zo is de bovengrens f. 1.950 bij 8 uren gezinsverzorging per week.

e) Exclusief onder meer vakantiegeld.

betrekking tot de inkomensnivellering wenst te hanteren, echter van een knelpunt gesproken worden.

Om dezelfde reden dient men te beseffen, dat knelpunten in de inkomensverdeling niet slechts kunnen ontstaan, wanneer de afbouw van twee of meer regelingen cumuleert, maar dat ook regelingen afzonderlijk hiertoe aanleiding kunnen geven. Bij de door ons voorgestane methode van verticale vergelijking van bruto en netto inkomens, waarbij rekening wordt gehouden met de invloed van de inkomensafhankelijke subsidies, wordt niet alleen de marginale drukverzwaring maar ook het totale effect op de personele inkomensverdeling zichtbaar. Een groot verschil in bruto-inkomen met tegelijkertijd een klein verschil in netto-inkomen kan aanleiding geven tot enig „jaloezie-effect” met dezelfde gevolgen als eerder werden gesignaleerd. Door zich eenzijdig te richten op de effecten der prijssubsidies voor de marginale druk (een methode waar kanttekeningen bij geplaatst zijn en die bovendien slechts voor een kleine groep subsidie-ontvangers actueel zal blijken te zijn) blijft de invloed op de interpersonele inkomensverhoudingen eigenlijk onduidelijk.

## Kwantificering van effecten en aantallen

Overwegingen van praktische aard dwingen tot een beperking van het aantal inkomensprijzen, dat in deze paragraaf nader wordt behandeld. Slechts de belangrijkste door de centrale overheid vastgestelde inkomensafhankelijke regelingen zullen worden bezien. In concreto spitst de kwantificering zich toe op:

- individuele huursubsidies (HS);
- rijksstudietoelagen (RST);
- tegemoetkomingen studiekosten (TSK);
- retributies gezinsverzorging (GV);
- premies bejaardenzakenfondsverzekering (ZF).

Tabel 1 geeft een kort overzicht van deze regelingen, met name van de wijze waarop de koppeling aan het inkomen van de verschillende uitkeringen en betalingen wordt gerealiseerd.

In de volgende twee paragrafen worden de inkomensnivellerende en bestedingsverruimende effecten, zowel per regeling afzonderlijk als bij het samengaan van verschillende regelingen, gekwantificeerd. Tevens is gepoogd op basis van de deelname per regeling en gegevens over de inkomensverdeling tot een schatting te komen van het aantal gevallen waarin cumulatie van regelingen kan optreden. Bij deze schatting, evenals trouwens bij de kwantificering van de effecten, worden de groep „gezinnen met kinderen” en de groep „bejaarden” afzonderlijk bezien. Aangenomen is, dat in het eerste geval de individuele huursubsidies, de rijksstudietoelagen en de tegemoetkomingen studiekosten een rol spelen en dat in het laatste geval de huursubsidies, de bejaardenzakenfondspremie en de tarieven voor gezinsverzorging in aanmerking moeten worden genomen.

De omstandigheid dat inkomensafhankelijke subsidies geen algemeen karakter hebben – dit in tegenstelling tot de heffing van belasting en de inning van sociale premies – bemoeilijkt uiteraard het inzicht in de mate waarin meer dan één regeling tegelijkertijd kan voorkomen. Het aantal mensen, dat van één van de regelingen gebruik maakt, belooft slechts een fractie van het totaal aantal inkomensstrekkers of gezinnen in Nederland. A fortiori kan dit gezegd worden van het aantal mensen, dat van meer dan één regeling gebruik maakt.

## Gezinnen met kinderen, inkomenseffecten

Bij de groep gezinnen met kinderen beperken we ons tot de effecten van de individuele huursubsidie en de rijksstudietoelage 5). Tot welke marginale percentages de inkomensafhankelijkheid van deze twee regelingen in samenhang met de belasting- en premieheffing kan leiden is weergegeven in tabel 2. De tabel laat zien, dat voor de lagere inkomens vooral de huursubsidieregeling tot hoge marginale drukpercentages aanleiding geeft, terwijl de rijksstudietoelageregeling eerst bij de wat hogere inkomens een sterke afbouw gaat vertonen. Het huidige studietoelagestelsel kent een afbouwpercentage van 43% wanneer het belastbaar inkomen van de ouders boven de bijdragevrije voet ligt. Daar staat tegenover dat in het algemeen recht op 1, 2 of 3× kinderaftekort en kinderbijslag bestaat, indien de ouderlijke bijdrage in de kosten van levensonderhoud respectievelijk de 10%, 50% of 90% overschrijdt. Deze compensatie voor de afnemende van de rijksstudietoelage komt in tabel 2 op drie inkomensniveaus tot uitdrukking in een onregelmatig verloop van de marginale druk bij een inkomensgroei van bruto f. 2.000. Door het schoksgewijs ontstaan van het recht op kinderaftekort en kinderbijslag blijft echter over betrekkelijk grote inkomensintervallen een marginale druk van 43% op een toeneming van het belastbaar inkomen in stand 6). Een vierde onregelmatigheid in het verloop van de marginale druk wordt veroorzaakt door het wegvallen van de ziekenfondspremie boven de loongrens voor de ziekenfondswet (f. 30.900).

5) De retributieregeling voor gezinsverzorging blijft buiten beschouwing, omdat gezinshulp hier doorgaans incidenteel en van zeer korte duur zal zijn; de kwantitatieve invloed is dan gering. Ook de regeling tegemoetkoming studiekosten, die wel bij de aantallenschatting zal worden meegenomen, blijft op grond van de geringere bedragen die in deze regeling omgaan, hier buiten beschouwing.

6) In dit verband is het van belang op te merken dat de door de regering geplande invoering van een nieuw studiefinancieringssysteem volgens de huidige voorstellen zowel tot een matiging als tot een meer regelmatig verloop van de marginale effecten zal leiden. Die voorstellen komen erop neer dat aan alle studerende boven 18 jaar aan het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs een basisbeurs zal worden toegekend, die ongeveer overeenkomt met het gemiddelde provenue van 2× kinderaftekort en kinderbijslag voor een thuiswonende student en 3× kinderaftekort en kinderbijslag voor een uitwonende student. Indien het ouderlijk inkomen lager is dan 2/3× het minimumloon wordt een aanvullende beurs verstrekt, die beneden 1/3× het minimumloon maximaal is en daarboven met een kortingspercentage van 16% wordt afgebouwd.

**Tabel 2. Marginale effecten van belasting, sociale premies, huursubsidie en rijksstudietoelage (incl. evt. kinderbijslag) in procenten van een bruto inkomensverschil van f. 2.000 voor een werknemer die een huurhuis van f. 3.600 per jaar bewoont en een uitwonend, bij het wetenschappelijk onderwijs studerend, kind heeft (1976)**

Bruto-inkomen	Marginale percentages als gevolg van				Som van de marginale percentages
	Belasting a)	Sociale premies	HS	RST + KB b)	
18.000	22,7	21,5	9	0	53,2
20.000	22,7	21,0	24	6,0	73,7
22.000	11,8	22,0	33	1,6	68,4
24.000	24,4	21,5	15	34,5	95,4
26.000	26,9	17,2	12	33,3	89,4
28.000	26,8	16,5	0	32,8	76,1
30.000	10,2	9,6	0	12,8	32,6
32.000	26,8	16,5	0	33,0	76,3
34.000	18,9	16,6	0	-25,6	9,9
36.000	27,4	16,5	0	33,0	76,9
38.000	36,6	8,5	0	36,0	81,1
40.000	37,9	5,3	0	37,5	80,8
42.000	37,9	5,3	0	37,3	80,5
44.000	28,1	5,3	0	-20,8	12,6
46.000	42,3	5,3	0	14,3	61,9
48.000	49,6	0,8	0	0	50,4

a) Bij de berekening van de marginale belastingdruk is rekening gehouden met de voor iedereen geldende aftrekposten. Individueel bepaalde aftrekposten blijven buiten beschouwing.

b) Recht op 1x, 2x of 3x KAB bestaat in het algemeen, indien de ouderlijke bijdrage resp. 10%, 50% of 90% van de onderhoudskosten overschrijdt. De onderhoudskosten zijn hier gelijkgesteld aan de maximum studietoelage. Het effect van de kinderaftrek komt tot uitdrukking in de kolom belasting.

**Tabel 3. Bestedingsverruimend en inkomensnivellerend effect van individuele huursubsidie en rijksstudietoelage a) voor het gezin uit tabel 2**

Bruto-inkomen	Netto-inkomen excl. subsidies b)	HS	RST + KB	Netto-inkomen incl. subsidies c)	Bestedingsverruimend effect d) van	
					HS	RST + KB
18.000	12.886	1.860	8.300	23.046	14,4%	64,4%
20.000	14.002	1.680	8.300	23.982	12,0%	59,3%
22.000	15.127	1.200	8.180	24.507	7,9	54,1
24.000	16.451	540	8.148	25.139	3,3	49,6
26.000	17.534	240	7.458	25.232	1,4	42,5
28.000	18.654	-	6.793	25.447	-	36,4
30.000	19.789	-	6.138	25.927	-	31,0
32.000	21.393	-	5.883	27.276	-	27,5
34.000	22.528	-	5.223	27.751	-	23,2
36.000	23.819	-	5.734	29.553	-	24,1
38.000	24.941	-	5.074	30.015	-	20,3
40.000	26.039	-	4.354	30.393	-	16,7
42.000	27.176	-	3.604	30.780	-	13,3
44.000	28.313	-	2.859	31.172	-	10,1
46.000	29.646	-	3.275	32.921	-	11,0
48.000	30.696	-	2.990	33.686	-	9,7
50.000	31.688	-	2.990	34.678	-	9,4

a) Inclusief evt. kinderbijslag.

b) De premie particuliere ziektekostenverzekering voor inkomens boven de loongrens is gesteld op de maximumpremie voor de verplichte ziekenfondsverzekering.

c) D.w.z. vóór aftrek van de gesubsidieerde bestedingen.

d) In procenten van het netto-inkomen excl. subsidies.

**Tabel 4. Aantal toekenningen van huursubsidie en rijksstudietoelage per inkomensklasse aan gezinnen met kinderen in 1976**

Klasse belastbaar inkomen	Huursubsidie	Rijksstudietoelage	Beide
< 14.250	47.500	11.200	3.100
14.250 - 17.100	12.500	7.600	650
17.100 - 20.200	10.400	9.800	450
20.200 - 23.000	5.100	12.400	200
23.000 - 25.700	2.700	12.800	125
25.700 - 28.500	1.400	12.000	100
28.500 - 31.300	250	9.600	15
31.300 - 34.000	150	7.300	10
> 34.000	--	19.300	--
	80.000	102.000	4.650

Tabel 2 bevestigt de in het verleden door andere auteurs gemaakte berekeningen die aantonen, dat vooral rond het inkomen van de modale werknemer de marginale effecten bij inkomensgroei tot grote hoogte kunnen oplopen. Zoals uiteengezet in de vorige paragraaf moet, vooral met het oog op het tijdslelement in de vergelijking, enig voorbehoud gemaakt worden, indien de percentages van de tabel zonder meer worden opgeteld en toegepast op de reële bruto-inkomensen van een individu.

Tabel 3 biedt in vergelijking met tabel 2 meer mogelijkheden om de gevolgen voor de inkomensverdeling van de hier beschouwde subsidies te bezien. Per regel komt in de laatste twee kolommen allereerst de bestedingsverruimende werking van de huursubsidie en de rijksstudietoelage tot uiting. Verticaal tonen de dalende percentages het nivellerend effect van de regelingen. In hoeverre een afnemend percentage ook een afnemend subsidiebedrag impliceert laten de kolommen 3 en 4 zien. De nivellerende werking blijkt bovendien bij een interpersonele vergelijking van netto-inkomens exclusief subsidies met netto-inkomens inclusief subsidies. Zo daalt de verhouding tussen de hoogste en de laagste in de tabel vermelde inkomens van 2,8 naar 2,5 als gevolg van belasting- en premieheffing en van 2,5 naar 1,5 als gevolg van de in beschouwing genomen subsidies. Rondom het modale inkomen kan een nog sterkere mate van nivellering worden waargenomen. In het interval f 20.000 tot f 30.000 worden de inkomensverschillen ten gevolge van belastingen en premies tot 60% en vervolgens door de werking van subsidies tot 20% gereduceerd.

#### Gezinnen met kinderen, cumulatiekansen

In deze paragraaf zal worden nagegaan in hoeverre de hiervoor gemaakte berekeningen algemene geldigheid bezitten, m.a.w. hoe groot de groepen zijn waarvoor deze effecten zich voordoen. Voor de HS en de RST staan voldoende gegevens ter beschikking omtrent de verdeling van het aantal toekenningen naar gezinssamenstelling en naar inkomen, om tot een benadering te komen van de omvang van de groep, die zowel HS als RST ontvangt.

De individuele huursubsidie had in de periode 1976/77 betrekking op circa 360.000 gezinnen en alleenstaanden. In het subsidiejaar 1974/75 werd 22% van het aantal subsidies verstrekt aan gezinnen met kinderen (8). Nemen we aan, dat dit percentage ook voor 1976/77 geldt dan ontvingen in die periode circa 80.000 gezinnen met kinderen huursubsidie.

Het aantal studenten in Nederland (WO + HBO) wordt voor het studiejaar 1976/77 geraamd op iets minder dan 250.000. Hiervan komen er ongeveer 102.000 in aanmerking voor een gehele of gedeeltelijke rijksstudietoelage. In deze 102.000 studenten zijn begrepen studenten van 27 jaar en ouder, voor wie het inkomen van de ouders voor de toekenning van een toelage geen rol meer speelt. Dit geldt ook voor studenten, van wie de ouders weigeren in de studiekosten bij te dragen. Daarnaast omvat het genoemde aantal ook gevallen van meer studenten uit één gezin. Niettemin is een cijfer van 102.000 aangehouden. Wanneer deze aantallen van resp. 80.000 en 102.000 in verband worden gebracht met het totaal aantal gezinnen met kinderen in Nederland met een inkomen beneden de bovengrens van de HS-regeling dan leidt een eenvoudige kansberekening tot 5.200 cumulatieve gevallen. Daarbij is de veronderstelling gemaakt dat er geen positieve of negatieve correlatie is tussen het ontvangen van HS en het ontvangen van RST.

Wanneer ook de verdeling over de inkomensklassen van het aantal toekenningen resp. het aantal gezinnen met kinderen in de berekening wordt betrokken is een nadere specificatie van de cumulatie per inkomensklasse mogelijk. Tevens komt daardoor de totaaluitkomst wat lager te liggen nl. op 4.650. Een en ander is weergegeven in tabel 4.

De tabel laat zien dat het bij bovengenoemde (cumulatie van) regelingen veelal gaat om mensen met een inkomen beneden de grens, waar de afbouw begint. Voor hen is daarom de marginale benadering, d.w.z. de vermindering van HS of RST bij een reële toeneming van het inkomen niet van toepassing zodat deze benadering slechts op maximaal ca. 1.000 gezinnen van toepassing zal zijn 7).

Overigens betekent dit niet dat de groep die zich niet in het afbouwinterval bevindt verder geheel buiten beschouwing kan blijven en bij de interpersonele inkomensvergelijking (tabel 3) gebeurt dit ook niet. Juist het feit, dat een extra reële loonsverbetering geen gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkeringen kan leiden tot een min of meer onbillijke netto-inkomenspositie gezien vanuit de situatie van diegenen voor wie extra toeneming van inkomen wel vermindering van subsidie tot gevolg heeft.

In het voorgaande is ervan uitgezien om ook voor de TSK de nivellerende en inkomensverruimende effecten in tabelvorm te presenteren. Hoewel een groot aantal gezinnen van deze regeling gebruik maakt (ca. 237.000 in 1976/77) is het geldelijk belang betrekkelijk gering 8). De maximale tegemoetkoming bedraagt namelijk f. 330 per jaar (1976/1977) plus eventueel een eveneens aan het inkomen gekoppelde vergoeding voor reiskosten.

Een verdeling van de TSK naar het inkomen van de ontvangers is niet beschikbaar. Een schatting van het aantal gevallen waarin cumulatie optreedt met HS en/of RST is dus slechts op zeer globale wijze via kansberekening mogelijk. Op grond van een dergelijke berekening kan het aantal ontvangers van zowel TSK als HS bij benadering worden gesteld op 10.000, terwijl voor het samengaan van TSK en RST een aantal van rond 20.000 kan worden aangehouden. Het aantal cumulatiegevallen waarbij tevens van inkomensafhankelijkheid sprake zal zijn (met name van belang voor de marginale benadering) zal maximaal ca. 5.000 resp. 2.000 bedragen. Het laatstgenoemde aantal is relatief klein, omdat de inkomensafhankelijke trajecten van TSK en RST, gezien het feit dat de bijdragevrije voet in de RST-regeling voor ieder ander fiscaal kind f. 2.300 hoger wordt, elkaar nauwelijks overlappen.

### De groep bejaarden, inkomenseffecten

Bij de groep bejaarden zijn de huursubsidie, de retributie gezinsverzorging en de bejaardenziekenfondspremie in beschouwing genomen voor het beoordelen van de bestedingsverruimende en inkomensnivellerende effecten van inkomensprijsen, alsmede voor de schatting van de omvang van de groepen waarvoor cumulatie van regelingen optreedt.

Tabel 5 toont aan, dat marginale effecten van grote omvang zich met name kunnen voordoen bij inkomens tegen de f 20.000. Echter, ook voor degenen die naast hun AOW-uitkering weinig andere inkomsten hebben, kan de marginale druk hoog oplopen, vooral als gevolg van de sterke inkomensafhankelijkheid van de bejaardenziekenfondspremie. Deze premie is ook verantwoordelijk voor het grillige verloop van de percentages in de laatste kolom 9).

Inzicht in zowel het bestedingsverruimende als het inkomensnivellerende effect van de prijssubsidies geeft tabel 6. Uit deze tabel blijkt duidelijk dat als gevolg van de genoemde regelingen het besteedbaar inkomen van bejaarden (voor aftrek van de gesubsidieerde uitgaven) aanmerkelijk is vergroot.

Evenals in tabel 3 geeft het verloop van de bestedingsverruimende percentages in de laatste kolom inzicht in het inkomensnivellerend effect van de prijssubsidies. Uitgedrukt in een verhoudingscijfer neemt de verhouding tussen het hoogste en het laagste in de tabel vermelde inkomen af van 1,9 tot 1,7 als gevolg van belastingheffing en van 1,7 tot 1,2 uit hoofde van subsidies.

Een notoir knelpunt in de netto-inkomensverhoudingen komt in deze tabel duidelijk naar voren. Een bejaard echtpaar in de omstandigheden zoals in de tabel beschreven met een

*Tabel 5. Marginale effecten van belasting, bejaardenziekenfondsverzekering, huursubsidie en retributie gezinsverzorging in procenten van een bruto-inkomensverschil van f. 1.000 voor een echtpaar van 65 jaar of ouder, dat een huurhuis van f. 3.600 per jaar bewoont en gedurende het gehele jaar 1 dag gezinsverzorging per week geniet (1976)*

Bruto-inkomen	Marginale percentages als gevolg van				Som van de marginale percentages
	Belasting a)	Bejaardenziekenfonds	Huursubsidie	Retributie gezinsverzorging	
13.400 (AOW)		0	0	13	33
14.400	20	25,1	0	10,4	55,5
15.400	20,2	49,1	0	10,4	79,7
16.400	26	0	30	15,6	71,6
17.400	26	51,2	36	11,7	124,9
18.400	26	0	30	13	69
19.400	26	34,7	36	16,9	113,6
20.400	26	0	24	13,0	63
21.400	26	30	12	11,7	79,7
22.400	28,4	0	18	27,3	73,7
23.400	32	28,4	0	14,3	74,7
24.400	32	0	0	15,6	47,6

a) zie voetnoot a tabel 2

*Tabel 6. Bestedingsverruimend en inkomensnivellerend effect van de gereduceerde ziekenfondspremie, de individuele huursubsidie en de retributieregeling gezinsverzorging voor het bejaarde echtpaar uit tabel 5*

Bruto-inkomen	Netto-inkomen excl. subsidies	Reductie ziekenfondspremie	Huursubsidie	Reductie gezinsverzorging	Netto-inkomen incl. subsidies a)	Bestedingsverruimend effect b) van		
						ZF	HS	GV
13.400 (AOW)	12.908	2.193	1.860	2.288	19.249	17%	14,4%	17,7%
14.400	13.708	2.193	1.860	2.158	19.919	16	13,6	15,7
15.400	14.508	1.942	1.860	2.054	20.364	13,4	12,8	14,2
16.400	15.306	1.443	1.860	1.950	20.559	9,4	12,2	12,7
17.400	16.046	1.443	1.560	1.794	20.843	9	9,7	11,2
18.400	16.786	931	1.200	1.677	20.594	5,5	7,1	10,0
19.400	17.526	931	900	1.547	20.904	5,3	5,1	8,8
20.400	18.266	584	540	1.378	20.768	3,2	3	7,5
21.400	19.006	584	300	1.248	21.138	3,1	1,6	6,6
22.400	19.746	284	180	1.131	21.341	1,4	0,9	5,7
23.400	20.462	284	0	858	21.604	1,4	0	4,2
24.400	21.142	0	0	711	21.853	0	0	3,4
25.400	21.822	0	0	559	22.381	0	0	2,6

a) Bij de bejaardenziekenfondsverzekering en de retributieregeling gezinsverzorging zijn de reducties op het normale tarief als subsidie in aanmerking genomen. Uit dit inkomen moeten dus nog de uitgaven voor ziekenfonds, huur en gezinsverzorging worden gefinancierd.

b) In procenten van het netto-inkomen excl. subsidies.

inkomen van bruto f 20.400 heeft, als gevolg van de extra belasting, ziekenfondspremie en retributie gezinsverzorging alsmede de kleinere huursubsidie, netto minder te besteden dan een ander in precies dezelfde omstandigheden verkerend echtpaar met een bruto-inkomen van f. 17.400. Een gedurende een langjarig dienstverband opgebouwd pensioen, waarvoor mogelijk grote offers zijn gebracht, kan blijken achteraf niet nodig te zijn geweest wegens zeer substantiële subsidies voor degenen die een zodanig pensioen niet hebben willen of kunnen opbouwen.

De kans dat door cumulatie van marginale effecten afwentelingsreacties worden opgeroepen is voor de groep bejaarden waarschijnlijk minder groot. Het „jaloezie”-effect kan mogelijk wel een rol spelen. Daarnaast kunnen de geringe verschillen in de netto-sfeer op termijn leiden tot verminderde pensioenspanningen van nog-actieven.

7) Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat het deelnemingspercentage van gezinnen met kinderen in de HS-regeling voor alle inkomensklassen 22% bedraagt. Over de invloed op de deelnemingspercentages van de uitbreiding van het HS-stelsel in 1975 zijn nog geen gegevens beschikbaar.

8) Behalve wellicht voor de ca. 3.000 uitwonende leerlingen, waarvoor een maximale tegemoetkoming van f. 2.610 geldt.

9) Een regelmatig verloop van het marginale percentage zou op budgettair neutrale wijze kunnen worden bereikt door de premie vast te stellen aan de hand van een tabel met kleinere inkomensintervallen. Deze meer verfijnde methodiek wordt eveneens gehanteerd voor de bepaling van de retributie gezinsverzorging.

## Bejaarden, cumulatiekansen

Omtrent de aantallen bejaarden, die van de verschillende regelingen gebruikmaken zijn in betrouwbaarheid sterk uiteenlopende gegevens beschikbaar. Aan de hand daarvan en op grond van een analyse van de inkomenstrajecten waarbinnen toekenning respectievelijk afbouw van subsidie plaatsvindt, was het mogelijk om tot de volgende globale kwantificering van het cumulatieveverschijnsel te komen.

- Per 1 januari 1977 vielen 770.000 echtparen en alleenstaanden onder de bejaardenziekenfondsverzekering en 27.000 bejaarde echtparen kwamen in aanmerking voor een reductie op de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Aangenomen mag worden dat vrijwel alle bejaarden met een inkomen beneden f. 23.500) daarboven betaalt men de volledige vrijwillige premie) van deze reductieregelingen gebruik maken.

- In het subsidiëtijsvak juli 1974 — juni 1975 was 47% van de ontvangers van huursubsidie 65 jaar of ouder. Houden we dit percentage ook voor 1976/77 aan dan kan het aantal bejaarden dat huursubsidie ontving, worden geraamd op ca. 170.000. Op grond van het feit dat de concentratie van het totaal aantal toekenningen in de laagste inkomensgroepen zeer groot is, kan worden geconcludeerd dat vrijwel alle bejaarden, die huursubsidie ontvangen ook in aanmerking komen voor de reductie op de ziekenfondspremie. Diegenen, waarvoor zowel de ziekenfondspremie als de huursubsidie inkomensafhankelijk zijn en waarvoor dus het probleem van de cumulatie van marginale druk een knelpunt kan vormen, bevinden zich met hun inkomen in het interval f. 16.500 - f. 23.000. Het gaat hier om maximaal 10 à 20.000 gevallen.

- Cijfers over gezinshulp aan bejaarden dateren van voor de invoering van het aan het inkomen gekoppelde retributiesysteem in 1976. In 1973 ontvingen 88.000 bejaarden gezinsverzorging. Uit een onderzoek in 1972 is bekend dat gedurende een bepaalde week in dat jaar het bestand 53.000 bejaarden bevatte, waarvan 80% reeds langer dan 6 maanden hulp ontving in verband met bejaard zijn of langdurige ziekte (14). Bij een toeneming van 5% per jaar kan het aantal bejaarden dat in 1976 langdurig hulp ontving worden gesteld op ca. 60.000. Daar staat tegenover, dat het aantal uren hulp per week laag is, gemiddeld 7 uur. Inkomensafhankelijkheid van de retributie bij hogere inkomens zal daarom niet vaak voorkomen (zie voetnoot bij tabel 1). Voor de categorie bejaarde ontvangers van gezinshulp geldt, althans indien langdurig en meer dan enkele uren per week gezinshulp wordt genoten, dat de marginale effecten van de retributie gezinsverzorging en de premie ziekenfondsverzekering zullen samengaan beneden een inkomen van ca. f. 23.500. Om hoeveel gevallen het hier gaat is niet exact aan te geven, omdat een verdeling van de hulpverlening over de inkomensklassen ontbreekt. Omdat de meerderheid der bejaarden een jaarinkomen heeft beneden f. 23.500 kan toch globaal worden gesteld dat het samengaan van beide regelingen op ca. 50.000 gevallen betrekking zal hebben en altijd zal plaatsvinden in het inkomensafhankelijke traject. Er zij overigens op gewezen, dat het cumulatievraagstuk minder dringend is, naarmate de hulpverlening van kortere duur is.

- Drievoudige cumulatie van huursubsidie, retributie gezinsverzorging en reductie op de premie ziekenfondsverzekering zal betrekking hebben op globaal 15.000 bejaarden. Inkomensafhankelijkheid van deze drie regelingen tegelijkertijd kan optreden in interval f. 16.500 - f. 23.500. Gezien de concentratie van de ontvangers van huursubsidie in de lagere inkomensklassen mag worden aangenomen, dat het hier een gering aantal betreft.

## Samenvatting aantallenanalyse

In onderstaande tabellen 7 en 8 wordt voor gezinnen met kinderen resp. voor bejaarden een samenvatting gegeven van het aantal toekenningen per regeling (op de hoofddiagonaal) en een benadering van het aantal gevallen waarin cumulatie

van regelingen bij één huishouden kan optreden (links en rechts van de hoofddiagonaal). Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het totaal aantal cumulatievegevallen (links van de diagonaal), resp. dat gedeelte van het totaal waarbij tevens van inkomensafhankelijkheid sprake is (rechts van de diagonaal). Het verschil tussen beide wordt gevormd door de groep van ontvangers met een inkomen, dat lager is dan het inkomen waar de afbouw in de regelingen begint.

Tabel 7. Aantallen subsidie-ontvangers ( $\times 1.000$ ). Gezinnen met kinderen

	RST	TSK	HS
RST	102	2	1
TSK	20	237	5
HS	5	10	80

Tabel 8. Aantallen subsidie-ontvangers ( $\times 1.000$ ). Bejaarden

	HS	ZF	GV
HS	170	15	5
ZF	160	800	50
GV	20	50	60

Er zij op gewezen dat enkele van de in de tabel vermelde aantallen op een globale manier moesten worden berekend. Dit geldt het sterkst voor de groep van bejaarden. De cijfers geven wel de orde van grootte aan.

## Evaluatie

Door het verstrekken van tegemoetkomingen (zoals individuele huursubsidies en rijksstudietoelagen) worden de bestedingsmogelijkheden voor de lage en middeninkomens verruimd. Omdat deze tegemoetkomingen inkomensafhankelijk zijn, leiden zij ertoe dat de inkomensverschillen voor de betrokkenen belangrijk worden verkleind. Dit kan aanleiding geven tot spanningsverschijnselen.

Een ander (uiteraard wel hiermee samenhangend) effect is dat voor individuele inkomensstrekkers die een subsidie ontvangen de marginale druk toeneemt. Om een aantal redenen is hier het nodige voorbehoud op zijn plaats (aard van de subsidie, vertraging in en wijze van inkomensafhankelijkheid, tijdelijkheid).

Het nivellerend effect van de subsidies moet o.i. niet alleen geanalyseerd worden door optelling van marginale effecten, maar ook interpersoneel door na te gaan in welke mate de verticale inkomensverdeling door de subsidieregelingen is gewijzigd.

In dit artikel is veel aandacht geschonken aan de omvang van de bevolkingsgroep, die zich met de gevolgen van de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen voor de marginale druk en de verticale inkomensverdeling ziet geconfronteerd. M.b.v. het beschikbare cijfermateriaal over de verdeling van de bedragen, die via dit subsidiestelsel worden overgedragen, en door een vergelijking van de — per regeling afwijkende — voorwaarden waaronder dit gebeurt, was het mogelijk tot een globale kwantificering te komen. Voor een goede analyse dienen hier twee mogelijkheden te worden onderscheiden:

- a. de mogelijkheid dat subsidies uit hoofde van een of meer regelingen bij één inkomensstrekker of gezin cumuleren met belasting- en premiedruk (van belang voor de interpersonele benadering);
- b. de mogelijkheid dat deze cumulatie tevens plaatsvindt in dat inkomensinterval waar afbouw van de verstrekte subsidies actueel is (van belang voor de marginale benadering).

Blijkens onze berekeningen is in ieder geval voor de gezinnen met kinderen de kans dat deze mogelijkheden zich voordoen gering te noemen. Dit geldt uiteraard het sterkst

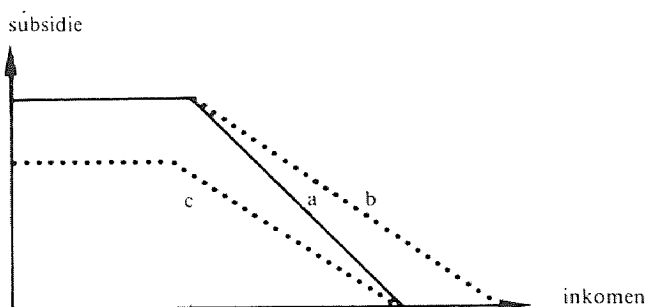


voor de tweede mogelijkheid. Niettemin brengt analyse van de inkomenseffecten aan het licht dat voor degenen die van een of meer regelingen gebruik maken, knelpunten — zo men wil onbillijkheden — kunnen ontstaan. De oorzaak van het optreden van deze knelpunten is voor een belangrijk deel gelegen in de korte inkomenstrajecten, waarover inkomensprijsen in het algemeen van toepassing zijn.

In verband daarmee is het zoeken naar algemene oplossingen voor de problemen die de bestedingsverruimende en inkomensafhankelijke subsidies teweeg brengen in de sfeer van de marginale druk en de interpersonele verdeling van netto-inkomens, weinig zinvol (zie figuur 1). Zo is bijv. het verlengen van de inkomenstrajecten waarover inkomensprijsen in het algemeen van toepassing zijn, met als gevolg dat de afbouwpercentages kunnen dalen, praktisch onhaalbaar. De financiële consequenties daarvan zouden, wanneer tevens de bestedingsmogelijkheden voor de subsidiënten uit de laagste inkomensgroepen in stand moeten worden gehouden, aanzienlijk zijn.

Verlaging van de dalingspercentages zou eveneens tot stand kunnen worden gebracht door de maximale subsidies op een lager niveau vast te stellen. Hiertegen bestaan echter eveneens bezwaren, omdat daardoor het doel van de regelingen, een zodanige en gerichte bestedingsverruiming dat gewenste bestedingscategorieën binnen bereik van de lagere inkomensgroepen worden gebracht of binnen bereik blijven dan wel dat andere bestedingen worden veilig gesteld, voorbij wordt geschoten.

Figuur 1



- a. huidige situatie;
- b. verlaging van het afbouwpercentage d.m.v. verlenging inkomensafhankelijke traject;
- c. idem d.m.v. verlaging maximale subsidie.

In de grafiek worden de twee geschetste theoretische opties voor een algemene oplossing gestyleerd in beeld gebracht. Wil men via methode b of c een substantiële verlaging van het kortingspercentage realiseren, dan zal men al snel stuiten op budgettaire resp. inkomenspolitieke randvoorwaarden. Het zoeken naar een algemene oplossing wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat de groep waar zich specifieke problemen voordoen, zo gering is. Wellicht is meer soelaas te verwachten van enige aanpassingen in de regelingen afzonderlijk. De door de regering voorgenomen wijzigingen in het studiefinancieringssysteem (zie voetnoot 6) is hiervan een voorbeeld. Voor de groep van bejaarden waar m.n. door het grillige verloop in de ziekenfondspremie evidente onbillijkheden in de verticale inkomensverdeling bestaan, zou een herstructurering van het bejaardenziekenfonds al veel verlichting kunnen brengen (zie voetnoot 9).

Een ander aangrijpingspunt bestaat in de wijze waarop thans aan de inkomensafhankelijkheid in de beschouwde regelingen is vorm gegeven. Omdat deze regelingen toch min of meer los van elkaar tot stand zijn gekomen, bestaat er in dit opzicht weinig eenvoudigheid. Zo wordt ter vaststelling van de draagkracht een grote verscheidenheid aan inkomensmaatstaven gehanteerd. Het onderlinge verband tussen die maatstaven is gecompliceerd, vooral als gevolg van de progressieve belastingheffing, de premiegrenzen in de sociale

verzekeringen en de individueel bepaalde factoren, die het belastbaar inkomen beïnvloeden. Het gezamenlijk effect op de hoogte van de subsidies van een verschil in dan wel toeneming van ongeacht welke van de maatstaven wordt hierdoor ondoorzichtig en min of meer onvoorspelbaar.

Ook de wijze waarop het subsidie-element in de prijs van de gesubsidieerde goederen en diensten wordt verminderd wanneer het inkomen toeneemt, loopt per regeling sterk uiteen. Procentuele en trapsgewijze verminderingen komen voor. Bij de trapsgewijze methode bestaat het gevaar, dat het marginale percentage in bepaalde gevallen hoger uitvalt dan in eerste instantie gemiddeld zou mogen worden verwacht op basis van de lengte van de inkomenstrapjes en de subsidievermindering per trapje. Vooral bij het samengaan van ZF en HS voor bejaarden, of TSK en HS voor gezinnen met kinderen kunnen betrekkelijk kleine inkomensverschillen relatief grote gevolgen voor de hoogte van de subsidies teweegbrengen.

Door een betere coördinatie tussen de regelingen lijkt het mogelijk om onbillijkheden van het systeem van bestedingsverruimende tegemoetkomingen te verminderen en de doorzichtigheid van de regelingen en van hun (cumulatieve) werking te vergroten (10). In dit verband zou kunnen worden gedacht aan het inschakelen van een centrale instantie, die elke wijziging in de bestaande regelingen toetst op mogelijke ongewenste samenloop van marginale effecten met andere inkomensgebonden subsidies. Ook voorstellen voor nieuwe inkomensafhankelijke regelingen zouden aan die instantie dienen te worden voorgelegd. Een meer principiële keuze t.a.v. de maatstaf, waarop de toekenning berust, zou ertoe kunnen bijdragen dat aan die coördinatie op bevredigende wijze concreet vorm kan worden gegeven.

Ervan uitgaande, dat het teweegbrengen van grote verschuivingen in individuele inkomensposities onhaalbaar en ongewenst is, moet wel worden beseft, dat de overgang op een uniforme draagkrachtnorm geen problemen oplost, maar ze alleen duidelijker zichtbaar maakt. Uit een oogpunt van betere coördinatie en onderlinge afstemming evenwel moet het hanteren van één uniforme maatstaf beschouwd worden als een voorwaarde.

Wel zij er nogmaals op gewezen dat eventuele oplossingen die via een betere afstemming te bereiken zijn, evenals de beoordeling van de knelpunten, zal moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van de centrale doelstelling van de regelingen: het verstrekken van inkomensverruimende tegemoetkomingen aan de lager betaalden.

L. J. M. van den Ende  
H. G. van Gemert

#### Geraadpleegde publikaties.

- 1) Drs. E. N. Kerzman, Inkomenshuren en marginale tarieven, *ESB*, 23 oktober 1974.
- 2) Drs. G. Nootboom, Inkomensprijsen, *ESB*, 28 april 1976.
- 3) A. J. Pol, Het reële promotievoordeel van werknemers (1 + 11), *ESB*, 16 en 23 juni 1976.
- 4) Tax and poverty, *The economist*, 24 juli 1976.
- 5) Prof. Dr. Th. Stevers, Daling werkloosheid vrome wens, *De Volkskrant*, 22 september 1976.
- 6) Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel, *Balans van een inkomensbeleid*, 1976.
- 7) Dr. W. Drees, De rijksuitgaven andere dan die voor sociale voorzieningen, *ESB*, 27 oktober 1976.
- 8) Dr. Ir. H. Priemus en C. T. J. Lucassen, *Individuele huursubsidie, Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- 9) Drs. C. H. I. M. Walenkamp, Geïntegreerde marginale tarieven, *ESB*, 12 januari 1977.
- 10) Prof. Dr. C. Goedhart, Hoe collectief is de collectieve sector?, *Openbare Uitgaven*, februari 1977.
- 11) CNV-rapport inkomensverdeling, april 1977.
- 12) Geïntegreerde marginale tarieven, *Openbare Uitgaven*, augustus 1977.
- 13) Diverse kamerstukken (Handelingen, nota's, brieven).
- 14) CBS, *Statistiek van de gezinsverzorging en gezinshulp*, 1973.

10) Zie ook de rede van minister Boersma bij de opening van de internationale conferentie over de inkomensverdeling van de International Economy Association op 18 april j.l. in Noordwijk.